



## Égypte/Monde arabe

8 | 1991

Perceptions de la centralité de l'Égypte 2

---

# L'État égyptien et le monde associatif à travers les textes juridiques

(Introduction et problématique)

Sarah Ben Néfissa-Paris

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ema/1208>

DOI : 10.4000/ema.1208

ISSN : 2090-7273

### Éditeur

CEDEJ - Centre d'études et de documentation économiques juridiques et sociales

### Édition imprimée

Date de publication : 31 décembre 1991

Pagination : 107-134

ISSN : 1110-5097

### Référence électronique

Sarah Ben Néfissa-Paris, « L'État égyptien et le monde associatif à travers les textes juridiques », *Égypte/Monde arabe* [En ligne], Première série, Perceptions de la centralité de l'Égypte 2, mis en ligne le 08 juillet 2008, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/ema/1208> ; DOI : 10.4000/ema.1208

---

Ce document a été généré automatiquement le 1 mai 2019.

© Tous droits réservés

---

# L'État égyptien et le monde associatif à travers les textes juridiques

(Introduction et problématique)

Sarah Ben Néfissa-Paris

---

- 1 Cet article s'inscrit dans le cadre d'un travail en cours sur le mouvement associatif égyptien, notamment musulman. Un des objectifs du travail est d'éclairer l'histoire de ce mouvement. La présente contribution en constitue une étape. Elle se propose en effet d'introduire à une histoire des relations entre l'État égyptien et les associations à travers les différents textes juridiques qui ont organisé la vie associative du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle jusqu'à nos jours. Qui dit texte juridique dit texte officiel et les lois, décrets, rapports et études divers du ministère des Affaires sociales racontent en effet l'histoire « officielle » et les motivations « officielles » de la mise en place d'un contrôle étatique de plus en plus rigoureux de la vie associative, contrôle qui a abouti à la loi n° 32 de 1964.
- 2 L'on cherchera ici à décrire les modalités successives de ce contrôle ainsi que les différents systèmes de légitimation qui les ont accompagnées. Qui souhaite connaître les multiples rôles – notamment politique – joués par le mouvement associatif dans l'histoire de l'Égypte et comprendre ce qui s'est véritablement passé, devra ajouter d'autres sources à celles-ci. S'il se limite à ces sources, il lui faudra alors lire entre les lignes et prêter attention à la « petite phrase sibylline » qui échappe au contrôle dans un corpus de textes dont l'un des objectifs est de masquer la réalité.
- 3 De même, le chercheur ne peut que reprendre provisoirement à son compte, tout en essayant de le déconstruire, le découpage officiel, en deux étapes, de l'histoire du monde associatif : la première va de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle jusqu'à 1945 ; elle a été marquée par la création du ministère des Affaires sociales en 1940, et par la promulgation de la première loi régissant de manière spécifique la vie associative ; la deuxième va de 1945 à nos jours et s'est caractérisée évidemment par la Révolution de juillet 1952, dont les effets sur le monde associatif demeurent jusqu'à aujourd'hui avec la loi n° 32 de 1964. La troisième

partie tentera de poser une problématique de l'histoire des rapports État/associations en Égypte à partir des éléments juridiques fournis et de leurs limites.

## La « compétence », l'« organisation » et les débuts du contrôle étatique sur les associations

- 4 L'élévation du niveau du travail social associatif par la « compétence », les études et les recherches scientifiques, l'« organisation » de ce même travail social privé et la coordination entre les différents projets sociaux... tels sont les éléments principaux du système de légitimation avancé dans les années 40 pour la mise en place d'un contrôle administratif et étatique sur les associations, lequel a pris la forme d'une administration des associations au sein du ministère des Affaires sociales nouvellement créé et de la loi n° 49 de 1945.
- 5 Ces deux dernières réformes ont, d'une certaine manière, clos un débat entre plusieurs conceptions du travail social et du rôle des associations, et ainsi donné raison à la vision réformiste, moderniste, reposant sur l'expertise, la compétence et également le contrôle administratif. À celle-ci s'opposait aussi bien la vision religieuse de la charité islamique traditionnelle que la vision politique du rôle des associations. Pourtant le « politique » apparaissait au cœur même de la naissance du mouvement associatif égyptien, et il ne semblait pas en contradiction avec la nécessité de la réforme et avec l'islam.
- 6 Différentes sources<sup>1</sup> s'accordent pour dater du XIX<sup>e</sup> siècle la naissance des premières associations. L'on voit naître à cette époque l'Association grecque d'Alexandrie, l'Association grecque du Caire, l'Association de Ma'ârif qui s'occupait d'édition et de diffusion et enfin la Société de Géographie, créées respectivement en 1821, 1856, 1868 et 1875. La première association islamique ne date que de 1878. Il s'agit de l'Association de bienfaisance islamique, que remplacera en 1892 une association du même nom créée à l'initiative du cheikh Muhammad 'Abduh. La première association copte date de 1891 et s'appelait l'Association copte de Tawfiq.
- 7 À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, on dénombrait 65 associations. Chaque communauté religieuse ou ethnique disposait de son propre réseau associatif dont les activités principales étaient sanitaires (hôpitaux) et éducatives (écoles). Le début du XX<sup>e</sup> siècle vit la création d'associations qui n'avaient pas de coloration communautaire particulière, par exemple l'Association Al-Is'af al-mukhtalifa à Alexandrie en 1902, et au Caire en 1907<sup>2</sup>.
- 8 Selon les sources du ministère des Affaires sociales, la création des premières associations islamiques a été motivée par la volonté de ne pas laisser les « étrangers » s'immiscer dans les affaires sociales et culturelles du pays :
 

« ...Les Ulémas et les grandes personnalités égyptiennes ont été alertés [...] par cette immixtion des étrangers dans les affaires du pays, par leur monopolisation des questions sociales et culturelles, et ont compris ce que cela recouvrait comme dangereuses visées colonialistes contre la religion et les fondements de la Nation... »<sup>3</sup>.
- 9 La lutte anti-coloniale semble donc, selon ces sources, un des facteurs principaux du développement du mouvement associatif égyptien à cette époque. L'éducation et l'instruction, qui faisaient partie des préoccupations principales de ce mouvement, avaient notamment pour objectif de créer « une opposition au colonialisme ».

- 10 D'un point de vue juridique, il n'existait pas à l'époque de législation spécifique aux associations et celles-ci étaient régies par les articles 54 à 80 du Code civil égyptien, qui date de 1885. Le Code définit tout simplement l'association comme « un groupe à durée illimitée composé de personnes physiques ou morales et dont le but n'est pas lucratif » (art 54).
- 11 L'ensemble des articles précités ont pour particularité, par rapport aux législations postérieures, de s'intéresser davantage à la relation association/société qu'à la relation association/État. Ils traduisent également le caractère libéral du régime accordé aux associations de l'époque, que ce soit du point de vue de leur création ou du point de vue de leur organisation interne. C'est ainsi que « la personnalité morale est accordée à toute association constituée » (art. 58) mais « cette personnalité morale ne peut être opposée à autrui qu'après la publication du statut de l'association ». "Cette publication s'effectue selon la méthode préconisée par la loi » (art. 59), mais cela n'empêche pas autrui de se prévaloir contre une association qui a négligé de publier son statut ou de confirmer son existence officielle. De même, poursuit l'article 59, « toute association non publiée, non constituée de manière certaine ou fondée de manière secrète est, malgré cela, responsable de ses engagements financiers ».
- 12 Les décisions de l'assemblée générale de l'association se prennent à la majorité relative des membres présents, à moins que le règlement intérieur de l'association en dispose autrement (art. 62). Le même article impose toutefois la majorité absolue et des deux tiers pour les décisions importantes comme les transformations du statut de l'association, sa dissolution ou les changements de ses objectifs. Les décisions de l'assemblée générale qui seraient contraires à la loi ou au règlement intérieur peuvent être annulées par décision du tribunal de première instance sur la base d'une plainte d'un membre de l'association, d'une personne intéressée ou du parquet (art. 63).
- 13 Le même esprit prévaut quant à la dissolution d'une association. Il s'agit moins de défendre le droit de l'État contre les associations que le droit de leurs membres ou de toute personne lésée. La décision de dissolution est prise par le tribunal de première instance sur la base de la plainte d'un des membres, de toute personne intéressée ou du parquet (art. 66).
- 14 À la fin de la première guerre mondiale et au moment de la Révolution égyptienne de 1919, les mêmes sources constatent « une augmentation du nombre des associations, une extension de leurs activités et leur prise en charge des besoins sociaux fondamentaux que l'État égyptien de l'époque négligeait, notamment les besoins religieux, éducatifs, scientifiques, sanitaires et caritatifs ». Toutefois, note un rapport du ministère des Affaires sociales, il y avait à l'époque deux types d'associations : les premières étaient reconnues avec tous les honneurs par l'État, qui les encourageait et leur accordait toutes les facilités, notamment pour la collecte des dons. Les secondes n'étaient pas reconnues officiellement et étaient complètement négligées par l'État. C'est ainsi, continue le rapport, que certaines se transformaient en sociétés commerciales et que leurs biens étaient partagés par leurs membres<sup>4</sup>.
- 15 La constitution de 1923, fruit de la Révolution de 1919, bien que proclamant le droit des Égyptiens à se constituer en associations, n'a pas modifié le système juridique associatif. La création, en 1936 à Alexandrie et en 1937 au Caire, des premières écoles du service social suscitera par contre des changements. Selon le ministère des Affaires sociales, la

création de ses écoles va permettre de donner au travail social « une base scientifique » et de l'appuyer sur « des études et recherches sérieuses »<sup>5</sup>.

- 16 À ce propos, l'expérience de Sayyid 'Uways, qui a fait partie de la première promotion des travailleurs sociaux, est intéressante. À l'issue d'une visite au Centre social du quartier d'Al-Tîbî, qui a été créé par l'Association des Pionniers (fondée en 1930), Sayyid 'Uways fait la réflexion suivante :

« Au cours de cette visite, nous découvrîmes que cette association, fondée en 1929, regroupait de jeunes Égyptiens éduqués, revenus de séjour d'études à l'étranger et qui comptaient parmi l'élite intellectuelle de la société égyptienne de l'époque. Sensibilisés aux problèmes dont souffrait la société, ils en avaient conclu que le premier des objectifs devait être la formation de citoyens vertueux, imprégnés d'idéaux spirituels, intellectuels et moraux élevés, oeuvrant à leur mise en application, conscients de leurs devoirs envers la société et déployant tous leurs efforts à son service. Ils avaient pour slogan "la force de la patrie est dans la force des individus". Pour réaliser ces objectifs, l'Association avait entrepris de créer, dans certains quartiers de la ville du Caire, des centres sociaux au service des habitants de ces quartiers. Les animateurs de ces centres s'efforçaient de nouer des contacts directs avec les membres les plus défavorisés de la société, pour comprendre leur situation et leurs problèmes sociaux et tenter de supprimer les obstacles à leur développement et à leur progrès. L'activité de l'Association des Pionniers ne se limitait pas à la création de ces centres, mais prenait également pour cible la jeunesse universitaire avec l'objectif similaire de constituer en son sein des citoyens vertueux. En dépit de l'impression incontestablement positive que laissa dans nos esprits cette visite au Centre Social des Pionniers, l'impression prévalait, chez mes condisciples et moi-même, que l'efficacité des services rendus par cette association était limitée par le fait qu'ils étaient assurés seulement par des volontaires. [...] Nous considérions quant à nous, élèves de l'Ecole de Service Social du Caire, que c'étaient à des animateurs sociaux professionnels que devait revenir la tâche d'encadrement et de direction d'une telle institution. Nous pensions que le volontariat, même s'il était encore, à terme, indispensable et souhaitable dans le contexte de la société égyptienne, ne devait pas exercer des fonctions de direction. Or toutes les activités du Centre Social des Pionniers étaient assurées par des volontaires. »<sup>6</sup>

- 17 Cette dernière phrase de Sayyid 'Uways annonce déjà la fondation, en 1939, du ministère égyptien des Affaires sociales et le discours, prononcé le 29 février 1940<sup>7</sup> par le ministre, explique ainsi les causes de cette création. Après avoir rappelé que la création du ministère est née « du sentiment d'une responsabilité sociale de l'État envers le peuple » et de « la volonté d'encourager les efforts individuels dans le domaine social », le ministre résume en quatre points les objectifs du nouveau ministère, parmi lesquels il s'agit de « faire en sorte que les études et les recherches soient le fondement des projets sociaux ».
- 18 Il est intéressant de noter la prudence du discours du ministre en ce qui concerne plus précisément le travail social privé : « Les organisations privées, dit-il, font beaucoup d'efforts dans le domaine du travail social et c'est pourquoi il est important de définir l'attitude du ministère face à de tels efforts. » [...] « J'affirme, poursuit-il, qu'il n'entre pas dans les intentions du ministère de prendre la place d'une organisation, quel que soit son genre. Au contraire, sa politique est de collaborer avec ces organisations, de les encourager, de les orienter, de les aider financièrement, de les coordonner et d'élever le niveau du travail social. Dans la mesure où le travail social est nouveau, difficile, complexe, la politique du ministère est d'utiliser les gens compétents... »
- 19 Pourtant, ces questions de compétence et d'organisation ne semblent pas être les seules raisons d'être de la mise en place d'un contrôle administratif sur les associations

égyptiennes. Une des causes pourrait être la volonté de remettre en cause l'activisme politique joué par certaines associations, notamment islamiques. Sur ce plan également, l'expérience de Sayyid 'Uways avec l'association qu'il a lui-même créée, et à l'inauguration de laquelle Hasan Al-Banna en personne a assisté, est riche de significations :

« ...La nouvelle association était la nôtre et c'était notre fête. Nous connaissions ses opinions [celles de Hasan Al-Banna] et celles de sa confrérie et nous étions en désaccord avec elles. Lui et ses partisans donnaient la priorité à des choses qui nous semblaient devoir venir après l'éradication des innovations et la restauration des croyances droites. Ils avaient leurs idées, nous avions les nôtres. Nous appelions à la réforme sociale et à la formation du citoyen vertueux, fondée sur une expérience construite de la réalité vivante et sur les enseignements de la religion musulmane véridique ; ils cherchaient à se saisir du pouvoir comme préalable à la réalisation de leurs objectifs. Nous pensions que la patience et la persévérance étaient de nature à préserver la paix et à nous permettre de réaliser nos objectifs ; ils pensaient au contraire que chevaucher la vague les conduirait à la réalisation des leurs. Ils considéraient nos objectifs comme modérés et réformistes, par opposition aux leurs qu'ils présentaient comme révolutionnaires... »<sup>8</sup>

- 20 Faisant écho, d'une certaine manière, à ce témoignage de Sayyid 'Uways, la *Revue des Études Sociales* de juin 1942 a publié, trois ans avant la promulgation de la loi de 1945, un article intitulé « Les associations religieuses et leur impact en Égypte »<sup>9</sup>. Certains passages méritent d'être mentionnés, notamment le tout début de l'article :

« Les associations religieuses ont augmenté en Égypte à un point tel qu'il n'est plus possible de les dénombrer. Celui qui s'intéresse aux journaux et aux revues peut tous les jours lire leur littérature tant son regard est attiré par leurs titres énormes et leurs noms qui subjuguent... » [...] « Il ne fait pas de doute que ces associations, malgré leur prolifération et la diversification de leurs moyens, poursuivent un seul et même but : le relèvement du niveau religieux, moral et social de la Nation. Il n'y a pas de but plus noble. Toutefois, si nous voulons mesurer l'impact de ces associations sur le bonheur de la Nation, cela est bien difficile car il leur manque les éléments essentiels qui leur auraient permis de réussir leur mission, notamment un niveau d'instruction suffisant. Rares sont ceux qui, parmi les fondateurs de ces associations, ont terminé leur scolarité. Or la pauvreté intellectuelle mène au fanatisme, aux querelles dans l'ignorance butée. De plus ils ne croient pas en la pratique des principes qu'ils disent défendre, car ils sont membres de ces associations pour le prestige et la recherche de la célébrité. » [...] « Je ne suis pas de ceux qui ne reconnaissent pas les bienfaits de certaines d'entre elles pour la Nation, mais beaucoup montrent une apparence de désordre et de trouble qui nuit à la religion, et elles donnent à nos adversaires des armes pour nous combattre. C'est notre droit et celui de la Nation de demander au ministère des Affaires sociales, seul ou avec la collaboration des autorités religieuses, de protéger la religion de l'anarchie et de la défiguration. C'est notre droit de revendiquer un contrôle sur les associations en imposant un statut, des règles dont la plus importante sera d'exiger un minimum de niveau intellectuel et moral de celui qui veut fonder une association : Le ministère des Waqfs prévoit ce genre de contrôle puisqu'il ne permet de prêcher ou d'enseigner dans ses mosquées qu'avec une autorisation spéciale qu'il n'accorde qu'à ceux qui en sont capables et dignes. »

- 21 La loi n° 49 de 1945 est venue répondre à cette demande de contrôle et d'organisation mais avant sa promulgation et avant même la parution de l'article – qui vient d'être cité, le Roi Faruq 1<sup>er</sup> émet un décret-loi en date du 8 mars 1938<sup>10</sup> concernant « l'interdiction de certaines associations et groupements » :

« Nous Faruq 1<sup>er</sup>, Roi d'Égypte, après consultation de l'article 41 de la Constitution, sur la base de ce que nous a présenté le ministre de l'Intérieur et après l'accord du

Conseil des ministres, avons décidé ce qui suit : sont interdites les associations ou les groupes durables ou momentanés qui disposent, dans leur formation, dans leur action, dans l'entraînement de leurs membres, dans leur organisation, dans leurs tenues ou leur équipement, d'une organisation para-militaire **au service d'un parti ou d'une tendance politique donnée** (art. 1). [...] Les tenues, les insignes et les symboles de ces associations seront retirés puis mis sous séquestre administratif. De même les armes [...] que ces associations et groupes utilisent (art. 3) ».

- 22 Huit ans après ce décret-loi, la loi n° 49 de 1945 a été promulguée. L'esprit de ce texte diffère de celui du Code civil. Il ne s'agit plus d'organiser les relations de l'association avec la société mais avec l'État et plus précisément avec le ministère des Affaires sociales. Alors que, selon les articles précités du Code civil, la personnalité morale est accordée à l'association dès sa formation, la nouvelle loi (art. 3 à 7) ne l'accorde que si le ministère accepte l'enregistrement de l'association, et il peut la refuser. Dans ce cas, les personnes intéressées peuvent intenter un recours devant le tribunal de première instance.
- 23 Ce texte donne également au ministère le droit de contrôler les finances de l'association (art. 8), d'accorder ou non l'autorisation de collecter les dons (art.15 et 16) et enfin de demander la dissolution de l'association. L'article 9 précise que l'association doit avertir le ministère de la date et du lieu de l'élection de son conseil d'administration, de sorte qu'un représentant du gouvernement puisse y assister. Le ministère a le droit d'annuler les élections si elles ne sont pas conformes au statut de l'association. L'article 10 précise les documents internes que l'association doit conserver, notamment la liste de ses membres ainsi que les procès-verbaux de ses réunions et de son assemblée générale. L'article 11 délimite les 5 cas dans lesquels le ministère a le droit de dissoudre une association, notamment si elle a refusé l'inspection de l'administration et si ses activités contreviennent aux bonnes mœurs et à l'ordre public. Toutefois la décision de dissolution n'est pas prise directement par le ministère mais, à sa demande, par le tribunal de première instance.
- 24 La mise en place de ce contrôle administratif sur les associations n'a apparemment pas suffi. Quelques années après, de nouveaux textes ont été promulgués. L'un d'eux mérite l'attention, il concerne précisément les associations religieuses, culturelles et scientifiques. Il s'agit de la loi n°66 de l'année 1951. La particularité première de ce texte est de ne plus confier le contrôle et la tutelle de ces associations au ministère des Affaires sociales mais au ministère de l'Intérieur et aux gouverneurs. Après avoir dressé une liste des six catégories de personnes qui ne peuvent fonder ce type d'association ou même en être membres, notamment certaines personnes condamnées pour divers motifs et les mineurs (art. 3), le texte précise que la demande d'enregistrement de l'association s'effectue auprès du gouverneur et que celui-ci peut s'y opposer (art 4). Dans ce cas, les personnes concernées peuvent intenter un recours soit auprès du ministre de l'intérieur, soit auprès du tribunal administratif (art 8). Il s'agit là véritablement de la mise en place, pour les associations religieuses, d'un statut dérogatoire par rapport à celui des autres associations. L'article 10 interdit à ces associations de poursuivre d'autres buts que ceux pour lesquels elles ont été fondées et l'article 11 leur interdit également de disposer d'une organisation militaire ou paramilitaire.
- 25 Promulgué juste un an avant la Révolution de 1952, ce dernier texte, en accentuant le contrôle policier sur les associations religieuses, traduit par la même occasion leur importance, leur poids et peut être – pour certaines d'entre elles – le dépassement de leur rôle social et religieux vers un l'activisme politique..., préparatoire à la Révolution de 1952.

## La « justice sociale », la « planification », le « socialisme » et l'étatisation de la vie associative égyptienne

- 26 De l'avis même des fonctionnaires du ministère des Affaires sociales<sup>11</sup>, le mouvement associatif égyptien – avant la Révolution de 1952 – connaissait un développement et une ampleur considérables. Toutefois, note le document, malgré tous leurs efforts, ces associations ne pouvaient atteindre les objectifs qu'elles s'étaient fixés du fait des caractéristiques de cette période historique « Politiquement, c'était le colonialisme économiquement, c'était la féodalité et le capitalisme monopoliste ; socialement, c'était une société d'exploitation divisée en classes sociales. » [...] « La Révolution, en essayant de se débarrasser de tous ces maux et en se rapprochant de la société, a mis à jour des besoins sociaux jusqu'alors inconnus et non couverts par l'action associative de l'époque. » [...] « C'est ainsi que la Révolution a introduit une nouvelle conception des associations de charité, caractérisée par leur proximité des populations des villes et des villages et par la confiance que celles-ci leur accordent. »
- 27 Afin de mettre en application cette nouvelle conception, la loi n° 384 de 1956 a été promulguée, qui a pour objectif de
1. « regrouper dans un texte unique tous les textes juridiques existants »,
  2. « répondre aux nouvelles orientations de la société et à ses nouveaux besoins »,
  3. « correspondre à la politique de planification de l'État »,
  4. « protéger les associations et défendre leurs droits »,
  5. « obliger les associations à remplir leurs devoirs »,
  6. « organiser les activités des associations et les coordonner »,
  7. « construire une nouvelle relation entre l'État et les associations sur la base de la démocratie, du socialisme et de la coopération »<sup>12</sup>.
- 28 La loi n°384 de 1956 comporte 75 articles qui, en comparaison avec les 20 articles de la loi de 1945, montre la grande minutie avec laquelle est codifiée la vie associative. L'organisation du texte annonce déjà la loi n°32 de 1964 qui va lui succéder 9 ans après. Il est divisé en chapitres et en parties qui portent les intitulés suivants : Les règles générales, Le conseil d'administration, L'assemblée générale, La dissolution de l'association, Les associations d'utilité publique, Règles spécifiques à certaines associations, Les Fondations privées, Les peines.
- 29 L'esprit de la nouvelle loi paraît partagé entre la volonté d'accorder effectivement un fonctionnement démocratique à l'association et de préserver également le droit de regard de l'administration sur celle-ci. De même, elle est imprégnée de la « nouvelle mentalité politique » de la Révolution de 1952. C'est ainsi qu'elle (art 2) déclare inexistante toute association dont le but est contraire aux lois, aux bonnes mœurs ou dont le but est de porter atteinte à la sauvegarde de la République et à la forme républicaine du gouvernement. De même, les articles 3 et 27 interdisent aux personnes privées de leurs droits civiques de fonder une association, d'en être membres ou de faire partie de son conseil d'administration. Enfin, l'article 21 interdit à l'association, sauf autorisation de l'administration, de faire partie d'une quelconque organisation dont le siège serait à



l'extérieur de la République égyptienne, ou de recevoir ou envoyer des fonds à des organisations étrangères.

- 30 En ce qui concerne la création d'une association (art 7 à art 11), la nouvelle loi ne remet pas en cause l'acceptation obligatoire de l'enregistrement de celle-ci par l'administration, condition *sine qua non* de sa publication au Journal Officiel, et par conséquent, de son existence officielle. Par contre, alors que sous la loi précédente les intéressés, en cas de refus de l'administration, pouvaient intenter un recours devant le tribunal de première instance, dont la décision était définitive, sous la nouvelle législation le recours s'effectue devant l'administration, qui devient ainsi juge et partie.
- 31 En ce qui concerne la dissolution de l'association (art. 36), c'est toujours le tribunal de première instance qui la prononce. Cette décision n'est plus seulement adoptée à la demande du ministère mais aussi à la demande d'un des membres de l'association, d'une personne intéressée ou du parquet. Ce régime de dissolution montre la volonté du législateur d'accorder des droits à l'environnement social de l'association ainsi qu'à ses membres.
- 32 La volonté de démocratiser la vie associative apparaît également dans plusieurs dispositions du texte : les statuts de l'association doivent préciser les droits et les devoirs des membres de l'association (art. 3) ; ceux-ci ont le droit de consulter les registres où sont consignés les procès-verbaux des réunions de l'assemblée générale et du conseil d'administration et les décisions du conseil d'administration et du directeur ; la convocation de l'assemblée générale peut relever, sous certaines conditions, de l'initiative d'un minimum de 10 membres de l'association (art. 23) ; toute décision de l'assemblée générale contraire à la loi ou aux statuts de l'association peut être, sous certaines conditions, annulée par décision du tribunal de première instance à la demande d'un membre de l'association, de toute personne intéressée ou du parquet (art. 24), etc.
- 33 La démocratisation de la vie associative apparaît aussi dans la minutie avec laquelle sont organisés la convocation, le déroulement et les fonctions de rassemblée générale de l'association, qui doit se réunir au moins une fois par an. La nouvelle législation donne également des droits à l'association en tant que telle : elle peut se constituer en unions d'associations tout en sauvegardant son autonomie (art. 24), ou constituer des filiales (art. 25).
- 34 Les droits de contrôle de l'administration sur le fonctionnement de l'association apparaissent dans les dispositions suivantes : droit de consulter les registres de l'association (art. 14), d'être avertie de la date de l'assemblée générale, de son ordre du jour et d'y envoyer un représentant (art. 23), de s'opposer, en cas d'urgence, à l'application d'une décision du conseil d'administration, de l'assemblée générale ou de son directeur si elle est contraire aux lois, à l'ordre public ou aux bonnes moeurs (art. 35).
- 35 Moins de huit ans après la promulgation de ce texte, une nouvelle loi – n° 32 de 1964 – a été élaborée. Les raisons avancées à cette réforme se trouvent d'une part dans la note explicative<sup>13</sup> adjointe à la loi et d'autre part dans les introductions aux multiples études d'évaluation du travail associatif effectuées par les fonctionnaires du ministère des Affaires sociales.

« ...Après son application [de la loi de 1956] pendant plus de 6 ans, le besoin s'est fait sentir d'une modification de ses dispositions et ce, à la lumière des principes de la Charte Nationale et de l'organisation socialiste que le pays a adoptés [...]. Il est évident que les associations et les fondations privées, **notamment les associations religieuses** et les organisations sociales, jouent un rôle fondamental dans le

domaine de l'aide sociale, à un point tel que le ministère des Affaires sociales compte sur elles pour assurer aux citoyens les différents services sociaux [...]. À partir de ce constat et à la lumière de la Charte Nationale apparaît l'importance des associations en ce qui concerne les droits fondamentaux qu'il faut s'efforcer de concrétiser, notamment les droits sociaux, qui ne relèvent pas de la charité ou de la faveur dans notre société socialiste reposant sur l'autosuffisance, la justice et l'augmentation des chances. Il est donc nécessaire que les efforts accomplis dans le domaine social soient soumis à une saine planification dans le cadre d'une ligne d'action générale et complète sous la tutelle et la conduite de l'État qui en contrôle l'exécution... »

- 36 Telles sont les motivations officielles avancées pour légitimer cette nouvelle réforme de la vie associative égyptienne et son « étatisation ». Toutefois, elles ne semblent pas suffisantes pour expliquer le fait que le nouveau texte a commencé d'abord par dissoudre toutes les associations existantes – près de 4000 –, les a obligées à modifier leur organisation et à demander une nouvelle autorisation dans les 6 mois, faute de quoi elles étaient considérées comme dissoutes définitivement. L'introduction à une importante étude d'évaluation des associations datant de 1967<sup>14</sup> fournit, elle, l'explication :

« ...Et c'est ainsi que le texte mentionné (la loi n° 32 de 1964) a contraint les associations existantes à procéder à un nouvel enregistrement, et à modifier leur organisation conformément aux nouvelles règles, donnant ainsi l'occasion au ministère de **se débarrasser des associations violentes** ou inutiles à l'environnement social... »

- 37 Cette phrase peut être comprise dans le contexte des rapports conflictuels entre le régime nassérien et l'association des Frères musulmans. Une étude de la nouvelle loi montre l'importance du contrôle administratif, financier et policier sur les associations. Elle se compose de 98 articles et son esprit général est axé sur la relation État/associations. En ce qui concerne la création d'une association, l'administration a le droit d'en refuser l'enregistrement pour plusieurs motifs, notamment si la formation de cette association est contraire aux besoins de la sécurité (art 12). La dissolution (art. 57) d'une association est devenue une décision administrative alors qu'auparavant elle était juridictionnelle. C'est le ministre des Affaires sociales qui en décide sur la base d'une pluralité de motifs, notamment si ses activités contredisent cette notion élastique qu'est l'ordre public.
- 38 Les membres d'une association ne doivent pas faire partie des personnes privées de leurs droits civiques, sauf autorisation de l'administration (art. 3). Les membres des syndicats professionnels n'ont pas le droit de constituer des associations ou des ligues pour pratiquer des activités de type syndical (art 13). À partir de là, note une étude d'Amir Salim<sup>15</sup>, les travailleurs ont été privés du droit de participer à la vie associative et cette loi a eu pour effet de faire disparaître plusieurs associations et ligues regroupant des professionnels et des ouvriers.
- 39 Le contrôle des associations se poursuit tout au long de leur existence. L'administration nomme dans les conseils d'administration des représentants des ministères concernés par leurs activités sans que le total de ces personnes ne dépasse la moitié des membres (art 48). Il importe de relever que la durée du mandat de ces représentants est illimitée alors que les membres élus doivent être renouvelés tous les trois ans. Le ministère a également le droit de dissoudre les conseils d'administration et d'en nommer de nouveaux. De même, il peut s'opposer à l'application de leurs décisions si elles sont contraires à la loi, à la plate-forme de l'association, à l'ordre public et aux bonnes moeurs.

- 40 Le ministère a le droit de faire fusionner les associations qui œuvrent dans des domaines identiques ou similaires (art. 29 et 30). Les associations doivent avertir ce dernier de la date de leur assemblée générale et de son ordre du jour, puis envoyer une copie du procès-verbal, et l'administration peut convoquer l'assemblée générale (art. 36). Les visites à l'étranger des membres des conseils d'administration, pour participer à des congrès internationaux ou rencontrer des associations, sont soumises à l'autorisation du ministère. Au retour, un rapport doit être envoyé à l'administration dans les 15 jours.
- 41 Toujours dans le cadre du contrôle étatique du mouvement associatif, il faut noter une nouvelle conception des Unions d'associations. Alors que selon la précédente loi, il s'agissait d'un droit des associations de se constituer en Union, sous la nouvelle, il s'agit en fait de structures administratives créées par le ministère (art. 83), chargées de coordonner les activités des différentes associations et de mener des études appropriées.
- 42 Cette dernière loi ainsi que son décret d'application régissent jusqu'à aujourd'hui la vie associative malgré les changements intervenus dans les orientations générales de la politique égyptienne. Les principes qui l'ont légitimé, notamment le « socialisme » et la « planification », ont été remplacés par d'autres, notamment l'*infitah*, la libéralisation et la démocratie, et pourtant, cette loi n'a pas été remise en cause. Cette contradiction est relevée par les nombreux détracteurs actuels de cette législation.
- 43 Certains passages de l'intervention de Mme Mona Makram 'Ubayd à l'Assemblée du Peuple, en mars 1991, sont significatifs :
- « ..Cette loi ne répond pas aux aspirations et aux ambitions du présent et du futur; il suffit de jeter un oeil à certains articles de la loi pour s'apercevoir combien ils contredisent le pluralisme politique et les potentialités de la participation populaire à l'action volontaire. C'est ainsi qu'ils lient le succès d'une association dans la réalisation de ses objectifs avec la politique gouvernementale dans le même domaine. Ce lien présente beaucoup d'aspects négatifs pour les associations. Si l'État a le droit de jouer le rôle d'organisateur dans le domaine des services sociaux, il importe également que l'association soit le principal agent dans la conduite de ses activités afin qu'elle atteigne son objectif, être au service de la société, et qu'elle concrétise t'entraide entre les individus pour affronter leurs problèmes sociaux et économiques... »
- 44 De même, le rapport de l'année 1990<sup>16</sup> élaboré par l'Organisation égyptienne des Droits de l'Homme a consacré un chapitre à la loi qui organise la vie associative :
- « ... Beaucoup d'associations souffrent de la loi qui les régit. L'exemple le plus flagrant est le refus du ministère des Affaires sociales d'accorder l'autorisation d'enregistrement à l'Organisation égyptienne des Droits de l'Homme ; celle-ci a intenté un recours contre cette décision devant le tribunal administratif [...]. De même a été dissous le conseil d'administration élu de l'Association *Chari'a* des Partisans du Livre et de la Sunna Muhammadiyya, sur la base de cette même loi, et a été décidée la nomination, pour une année, d'un conseil d'administration provisoire, après qu'une mosquée de cette association a été fermée au mois de janvier de cette année. Les associations culturelles ont également été l'objet de l'interventionnisme du ministère et c'est ainsi que les activités de l'Association Naguib Mahfouz pour la Culture Littéraire, à Abu Hâmid (Charqiyya) ont été interrompues au mois d'août dernier, après l'organisation d'une discussion sur une série télévisée... »

## Conclusion provisoire

- 45 À la fin de ces développements, quelques questions s'imposent.

- 46 Compétence, organisation, coordination, justice sociale, planification et socialisme, etc... Telles sont les légitimations successives à l'instauration d'un contrôle administratif et étatique sur la vie associative égyptienne.
- 47 Nous avons tenté de montrer rapidement que les mutations intervenues dans les conceptions du travail associatif ne sont pas suffisantes pour comprendre les différentes étapes du contrôle de la vie associative égyptienne. La preuve en est la situation actuelle. Les grandes orientations politiques ont complètement changé depuis la période nassérienne. L'État affirme se « désengager » et en appelle au « *majhûd idhâtî* » ; pourtant, la loi n° 32 de 1964 est toujours en vigueur. Pourquoi ?
- 48 Deux hypothèses différentes mais complémentaires peuvent être émises. La première a trait à la logique du modèle institutionnel de l'État moderne égyptien. La deuxième concerne la question du rôle politique joué par une partie du mouvement associatif égyptien, notamment les associations religieuses musulmanes.
- 49 En ce qui concerne la première hypothèse, il serait en effet trop facile au chercheur d'attribuer aux mauvaises volontés et aux contradictions de la classe politique actuellement au pouvoir en Égypte la responsabilité d'un processus né bien avant l'*infitah* et bien avant le nassérisme. Mais de quand faut-il dater le début du processus de contrôle de la vie associative égyptienne ? De la loi de 1945 ? De la création du ministère des Affaires sociales en 1939 ? Du décret-loi du roi Faruq I<sup>er</sup> ? Ou peut-être du Code civil lui-même ?
- 50 Par rapport aux lois qui leur ont succédé, les articles 54 à 80 du Code civil paraissent bien libéraux. Mais si on les compare à ce qui existait avant le Code civil ? Le chercheur ne peut que constater l'absence de données en la matière. Le Code a été promulgué en juin 1875, puis réformé en 1883 et en 1948. Or les sources indiquent que les premières associations « étrangères » ou « autochtones » sont nées avant ces dates. Par conséquent, l'association n'a été « saisie » par le « droit » qu'ultérieurement à sa naissance. De quel droit s'agit-il ? Du Code civil, dont on sait qu'il a été inspiré par le Code Napoléon. Pour comprendre la logique de ce Code et plus largement celle de la tradition juridique française, il faut faire appel aux historiens du droit et des institutions, notamment à Jacques Ellul, Pierre Legendre et Michel Alliot<sup>17</sup>. Ce dernier estime qu'
- « Il faut retourner l'affirmation selon laquelle le Droit occidental serait une conquête des individus contre le pouvoir. L'histoire ne montre-t-elle pas tout le contraire ? Rappelons-nous que le Droit a été longtemps indépendant de l'État, qu'il fut un instrument de résistance à l'État, que l'attachement aux coutumes et aux privilèges était un acte politique important pour sauvegarder son identité et sa liberté en face d'un pouvoir étatique nouveau. C'est au XVIII<sup>e</sup> et au XIX<sup>e</sup> siècles que les États européens ont imposé **leur pouvoir de dire le droit** et, retournant l'arme qui leur avait été souvent opposée, en ont fait l'instrument privilégié d'une transformation de la société ! Le Code civil ne limite pas, au nom d'une tradition coutumière, d'un enseignement romaniste et de la raison universelle, le pouvoir de l'État, il substitue aux coutumes, romanisées ou non, le Droit enseigné par les professeurs de Droit français institués par Colbert, c'est à dire essentiellement les ordonnances royales... »<sup>18</sup>
- 51 Ce passage d'une communication de Michel Alliot est corroboré par les travaux de Jacques Ellul, qui a montré comment l'État Royal puis l'État absolutiste, et ensuite l'État libéral, ont utilisé le Droit pour légitimer et asseoir leur emprise sur les sociétés. Cet éclairage sur les antécédents historiques de la tradition juridique française dont l'Égypte a hérité permet d'émettre l'hypothèse suivante : le début du processus de contrôle de la vie

associative égyptienne n'a-t-il pas commencé en fait avec l'article 55 du Code civil, qui a donné la définition étatique et officielle de l'« association » ? Ainsi, en même temps qu'elle est « saisie » par le droit, l'association est « saisie » par le pouvoir et par l'État. Le même Code civil avoue pourtant son imperfection et son incapacité à « saisir » l'entière réalité sociale de l'association puisqu'il parle d'associations « secrètes » et d'associations qui ont négligé de se faire enregistrer, admettant par là leur existence.

- 52 De même, le passage de cet article sur la loi éphémère de 1956 a estimé que ce texte dérogeait aux autres législations par sa volonté d'introduire une certaine démocratisation de la vie associative égyptienne. Sans remettre en cause ce constat, il est possible toutefois de noter l'ambiguïté d'un tel système. En accordant des droits aux membres des associations et aux associations elles-mêmes, l'État précise en même temps les conditions d'exercice de ces droits et par conséquent leurs limites. Ainsi, en cherchant à améliorer le fonctionnement de la vie associative, l'État intervient dans ce fonctionnement et par là même remet en cause son autonomie... d'où l'augmentation du nombre des articles formant les lois successives.
- 53 La question du contrôle administratif du monde associatif égyptien n'est donc pas simplement un problème d'ordre politique au sens étroit du terme. Elle est également liée à la logique institutionnelle de l'appareil de l'État moderne, que ce soit en Égypte ou ailleurs, et dont les effets vont bien au-delà des seules associations. Ils concernent tous les aspects de la vie aussi bien sociale qu'individuelle.
- 54 Les différentes étapes de la codification de plus en plus minutieuse de la vie associative, tout en montrant l'amélioration des techniques administratives de contrôle et de communication (enregistrement au Journal Officiel, procès-verbaux, création d'une classe de fonctionnaires compétents, création d'une juridiction administrative) montrent par la même occasion la force, la ténacité et la vitalité des associations égyptiennes jusqu'à aujourd'hui. Une telle « volonté de surveiller » est hautement significative. Une étude datant de 1990<sup>19</sup>, intitulée « les raisons de l'échec et de la réussite des associations », a montré qu'aujourd'hui 37,5% des associations égyptiennes seulement sont aidées financièrement par l'État; la même étude constate que dans certains quartiers des villes égyptiennes, les populations comptent essentiellement sur les multiples services rendus par ces associations. Celles-ci jouent par conséquent, notamment ces dernières années, un rôle social indéniablement positif.
- 55 Ce qui semble fonder la méfiance des différents régimes qui se sont succédé en Égypte, c'est la question du rôle politique joué par une fraction des associations égyptiennes. Comme il a été montré plus haut, les différentes accentuations du contrôle étatique sur les associations (le décret-loi de Faruq 1<sup>er</sup> en 1938, la loi n°66 de 1951 et la loi n°32 de 1964) ont surtout été motivées par la volonté de réprimer l'activisme politique de certaines associations, notamment musulmanes. Si, de manière générale, l'histoire du rôle politique des associations égyptiennes doit être étudiée, celle des associations religieuses musulmanes doit également être revue, notamment en relation avec l'histoire du mouvement national égyptien. Le « politique » semblait au coeur du démarrage du mouvement associatif égyptien « ne pas laisser les étrangers s'immiscer dans les affaires culturelles et sociales du pays ». La période qui a vu sortir des limbes la première association égyptienne semble fondamentale à comprendre. Pourquoi, à un moment donné, la forme associative est-elle venue s'ajouter aux formes de regroupement sociaux comme, par exemple, les corps de métiers et les confréries ? La mission principale de la première association islamique était « l'éducation des citoyens afin de créer une

opposition au colonialisme ». Pourquoi, dans les années 30 et 40, l'éducation et l'instruction sont-elles présentées comme contradictoires avec l'islam ? L'analyse de la structuration sociale de l'Égypte de l'époque éclairera sûrement cette donnée ainsi que la distinction, dont parlent les rapports du ministère, entre les associations privilégiées par les pouvoirs publics et les associations négligées. Enfin, la contribution d'une partie du mouvement associatif musulman à la Révolution de 1952 et son poids véritable durant cette période devront également être étudiés afin de comprendre l'ampleur de la répression qui a touché la plus célèbre des associations islamiques, l'Association des Frères musulmans<sup>20</sup>.

- 56 Si le « politique » semblait donc à l'origine du mouvement associatif musulman, il a également marqué toute son histoire et ce, jusqu'à l'heure actuelle, comme en témoigne le rapport 1990 de l'Organisation égyptienne des Droits de l'Homme. Ce constat amène à se poser la question suivante : pourquoi une partie de l'expression du politique en Égypte emprunte-t-elle le mode et la voie associatifs – cette particularité semblant caractériser notamment le courant politique islamique ? Là également, les limites posées à la pratique politique « normale » (organisations partisans, élections, représentation à l'assemblée nationale, etc.) par les différents régimes au pouvoir ne suffisent pas à tout expliquer. L'Égypte, par rapport aux autres pays arabes, déroge par l'ancienneté de son expérience parlementaire et de démocratie libérale. Pourtant, c'est le pays qui donné naissance à ce qu'on appelle l'islam politique et ce, sous la forme associative. Pourquoi ? Une hypothèse pourrait être émise. Elle a trait à la question du modèle institutionnel de l'État moderne égyptien, dont il a été question plus haut. Ce modèle ne propose-t-il pas du politique une définition restrictive qui repose sur des découpages artificiels (mais lourds de signification) entre le politique, le social, l'économique, le culturel, le juridique, le religieux, etc. Ces découpages n'ont peut-être pas beaucoup de pertinence pour une partie de la population égyptienne d'où l'existence, le succès (et peut-être le bénéfice politique) de ces associations qui offrent une multiplicité de services à leur environnement. C'est en tout cas une des conclusions à laquelle a abouti l'étude de 1990 sur « les causes du succès et de l'échec des associations volontaires en Égypte »<sup>21</sup>.

## ANNEXES

### Décret présidentiel promulguant la loi N° 32 de 1964

**Art. 1 :** Les dispositions de la loi ci-après s'appliquent aux associations, fondations privées et à leurs fédérations.

**Art. 2 :** Sans déroger aux dispositions des lois n° 531 de 1954, n° 223 de 1955 et n° 162 de 1963 auxquelles il a été fait référence, les dispositions de la loi ci-après concernent les associations et les fondations privées existant lors de l'entrée en vigueur de cette loi. Elles doivent obligatoirement modifier leurs statuts et présenter une demande de publication conforme aux dispositions de cette loi dans un délai de six mois à compter de la date de

son entrée en vigueur, faute de quoi elles seront considérées comme dissoutes en vertu de la loi.

En cas de refus, de la part de l'administration compétente, de renouveler la publication du statut de l'association ou de la fondation, celle-ci est considérée comme dissoute en vertu de la loi. Dans les deux cas, un liquidateur est obligatoirement nommé pour procéder à cette dissolution. Le renouvellement de la publication des associations et fondations privées existant au moment de l'entrée en vigueur de cette loi est exempté des droits afférents.

Les organismes ayant vocation à la formation de la jeunesse ne sont pas concernés par ce qui précède.

## Loi n° 32 de 1964

### Chapitre premier : Règles générales

**Art. 1 :** Est considéré comme association, selon les dispositions de cette loi, tout groupe doté d'une organisation à durée déterminée ou indéterminée, composé d'un minimum de 10 personnes physiques ou morales et ayant un but non lucratif.

**Art. 2 :** Toute association dont la création contrevient à l'ordre public, à la morale ou vise un but illicite, ou dont l'objectif est de porter atteinte à la sécurité de la République, à la forme républicaine du gouvernement ou à son ordre social, sera considérée comme inexistante.

**Art. 3 :** Toute association doit être assortie d'un statut écrit, contresigné par ses membres fondateurs. Il est interdit aux personnes privées de leurs droits civiques de participer à sa fondation ou d'en devenir membres sans autorisation de l'administration compétente. [...]

**Art. 4 :** Nulle association ne peut oeuvrer dans plus d'un domaine parmi ceux que définit le décret d'application, sauf après consultation des fédérations concernées et avis favorable de l'administration compétente. [...]

**Art. 7 :** Le droit de posséder des immeubles ou d'en disposer sous toute autre forme n'est reconnu à une association que dans les limites nécessaires à la réalisation de son but, sous réserve d'en obtenir l'autorisation de la part de l'administration compétente.

Cet article ne s'applique pas aux associations d'aide sociale et aux associations culturelles. [...]

**Art. 11 :** L'administration compétente se charge de publier les statuts de l'association dans un délai de soixante jours à compter de la date de la demande. Si, au terme des soixante jours, la publication n'a pas été effectuée, elle est considérée comme effective en vertu de la loi. C'est à l'administration mentionnée qu'incombe, sur demande des intéressés, l'enregistrement de l'association et sa publication au Journal Officiel.

**Art. 12 :** L'administration compétente a le droit, après consultation de la fédération compétente, de refuser de publier le statut de l'association dont les services ne sont pas reconnus indispensables à l'intérêt général ou du fait de l'existence d'autres associations satisfaisant aux besoins de cette dernière dans le domaine de l'activité objet de la demande, ou si sa création déroge aux règles de la sécurité, ou si son emplacement ne répond pas aux normes sanitaires et sociales, ou si l'association a été fondée dans le but de faire revivre une association dissoute précédemment.

Les intéressés peuvent intenter un recours auprès de l'administration compétente contre son refus d'enregistrer l'association, ceci dans un délai de 60 jours à compter de la date à laquelle le refus leur est signifié.

Ce recours doit faire l'objet d'une décision justifiée, dans un délai de 60 jours à compter de la date de sa réception par l'autorité compétente. Passé ce délai, l'absence de réponse de la part de l'administration compétente sera considérée comme une acceptation.

**Art. 13 :** Les membres des syndicats professionnels, des organisations syndicales ouvrières ou toute personne habilitée à en faire partie ne peuvent créer d'association ou de ligue destinées à pratiquer une activité relevant desdits syndicats ou organisations ou assumée effectivement par eux. [...]

**Art. 16 :** L'association doit conserver au siège de son administration tous documents, correspondances et registres qui lui sont propres. La présentation des registres, leur tenue et les informations qu'ils doivent contenir sont soumis à une décision de l'administration compétente. Ils doivent en outre recevoir le cachet de celle-ci avant leur utilisation. Tous les membres affiliés ainsi que l'administration et la fédération compétentes ont droit de regard sur lesdits registres, documents et cahiers.

Les membres peuvent demander à l'administration de leur permettre de consulter lesdits registres, documents et cahiers s'ils n'en ont pas la possibilité, à condition que le nombre de demandeurs ne soit pas inférieur au dixième du total des membres ou à vingt membres minimum, conformément à la réglementation précisée par le décret d'application. L'administration et la fédération compétentes doivent être toutes deux informées des adhésions conformément aux dates et aux modalités prévues par le décret d'application.

**Art. 21 :** (1) Les associations publiées et enregistrées jouissent des avantages suivants :

Al. 1 : Elles sont exemptées des taxes d'enregistrement relatives aux contrats de propriété et tous autres contrats concernant les biens réels, ainsi que des droits d'authentification des signatures.

Al. 2 : Elles sont exemptées des droits de timbres qui sont imposés actuellement et le seront dans l'avenir sur tous les contrats, mandats, écrits, imprimés, registres et autres.

Al. 3 : Elles sont exemptées des taxes de douane principales et complémentaires sur les équipements, les instruments, appareils et outils de production qu'elles importent. Elles sont également exonérées des taxes de douanes principales et complémentaires appliquées aux aides et donations provenant de l'étranger, à condition, en tous les cas, que les articles et donations susvisés soient nécessaires à leur activité et qu'elles aient reçu l'approbation de l'administration compétente.

Il est interdit de disposer de biens non fongibles parmi ceux mentionnés précédemment, tels que définis par décision du ministre des Affaires sociales, avant un délai de cinq ans, tant que les droits de douanes applicables n'ont pas été payés.

Al. 4 : Une réduction de 25% est octroyée sur les frais de transport, par voie ferroviaire, des biens d'équipements et machines

Al. 5 : Le tarif des abonnements et communications téléphoniques prévues pour les particuliers s'applique aux associations définies par l'autorité compétente.

Al. 6 : Une réduction de 50% est octroyée sur le montant de la consommation en eau et électricité.



**Art. 21 (bis) :** Le ministre des Affaires sociales, sur demande de l'association, choisit parmi ses fonctionnaires un délégué chargé de l'aider à accomplir sa mission, pour une durée définie par lui. [...]

**Art. 23 :** Aucune association ne peut adhérer à une association, organisme ou club dont le siège se trouve à l'extérieur de la République Arabe Unie avant d'en avoir avisé l'autorité administrative compétente, et avant l'expiration d'un délai de trente jours à compter de la date de la notification à l'administration, sauf refus de celle-ci. De même, aucune association ne peut recevoir des fonds d'une personne ou d'un organisme étrangers, ni en envoyer à des personnes ou à des organismes à l'étranger sans autorisation de la part de l'administration compétente, exception faite de fonds relatifs aux livres, publications et revues scientifiques et techniques.

**Art. 24 :** Conformément à la réglementation applicable aux clubs, il est interdit aux associations d'autoriser les jeux de hasard ou d'offrir des boissons alcoolisées.

**Art. 25 :** L'autorisation de collecter des dons du public, d'organiser des fêtes, des ventes de charité, des compétitions sportives ou tous autres moyens de collecte de fonds à destinée sociale, n'est accordée qu'aux associations et fédérations enregistrées et publiées, et ce dans les cas décrits par le décret d'application. L'administration compétente peut en outre ajouter des conditions annexes particulières à chaque cas si l'intérêt général le requiert.

**Art. 26 :** L'association ne peut pratiquer son activité hors du gouvernorat dans lequel elle a son siège principal sans l'accord préalable de l'administration compétente, sauf à travers des filiales fondées et publiées conformément à cette loi. La filiale ne peut modifier son statut qu'après acceptation de l'association.

**Art. 27 :** Les associations sont soumises au contrôle de l'administration compétente. Ce contrôle consiste en l'examen des activités de l'association et de leur conformité aux lois, au statut de l'association et aux décisions de son assemblée générale. Ce contrôle est assumé par des inspecteurs nommés par l'administration compétente.

**Art. 28 :** Le ministre des Affaires sociales est habilité à nommer, par une décision justifiée et pour une période déterminée, un directeur ou un conseil d'administration provisoire investi des prérogatives initialement accordées, dans le statut de l'association, à son conseil d'administration, ceci dans le cas où le nombre des membres du conseil d'administration ne permettrait plus sa tenue en bonne et due forme, et si aucune assemblée générale ne s'est réunie pendant deux années successives sans fournir à l'administration compétente une raison acceptable. Il peut également procéder à cette nomination si l'association commet des infractions nécessitant cette procédure et si l'administration n'a pas jugé bon de la dissoudre.

Cette procédure a lieu après sommation faite à l'association de mettre fin aux causes de l'infraction, et après l'expiration d'un délai de 15 jours à compter de la date de la notification sans que celle-ci ait été suivie d'effet. Le ministre des Affaires sociales peut prolonger, par décision, le délai d'habilitation, tel que défini plus haut, du directeur ou du conseil provisoire si l'intérêt général le requiert, à condition, dans tous les cas, que ce délai ne dépasse pas les trois ans maximum.

La décision émise à cet effet est publiée au *Journal Officiel*.

**Art. 29 :** L'administration compétente peut décider de faire fusionner plusieurs associations visant des buts similaires, de réunir leurs administrations, de modifier leurs objectifs conformément à l'intérêt général, ou pour créer une coordination entre leurs services ou pour toute autre raison qu'elle juge favorable à la réalisation des buts pour lesquels elles ont été fondées. Dans la mesure du possible, seront respectés les vœux des fondateurs, les buts de chaque association et les services qu'elles ont vocation à offrir. [...]

**Art. 33 :** L'administration compétente peut suspendre l'exécution de toute décision émanant des organes régissant les affaires de l'association et qui dérogent à la loi, au statut de l'association, à l'ordre public ou à la morale.

L'association et toute personne intéressée peuvent contester une telle décision devant le tribunal administratif sans avoir à s'acquitter d'aucun droit, et le tribunal doit rendre son jugement en urgence.

## Chapitre deux : L'assemblée générale

**Art. 34 :** L'assemblée générale se compose de tous les membres actifs ayant rempli les obligations qui leur sont imposées par le statut de l'association et dont l'adhésion date de six mois minimum. [...]

**Art. 39 :** L'administration et la fédération compétentes doivent être informées de toute réunion de l'assemblée générale dans un délai de 15 jours minimum. Cette notification sera assortie de la convocation, de l'ordre du jour et des documents afférents ; chacune d'elles est tenue de désigner le délégué chargé d'assister à la réunion. [...]

**Art. 44 :** Une copie du procès-verbal de séance sera adressée à l'administration et à la fédération compétentes dans un délai de quinze jours à compter de la tenue de la réunion.

## Chapitre trois : Le conseil d'administration

**Art. 45 :** Toute association ou fédération doit avoir un conseil d'administration dont le statut indique les prérogatives, ainsi que les modalités de désignation et d'exclusion de ses membres.

Le décret d'application précise le mode de fonctionnement du conseil d'administration.

**Art. 46 :** Le nombre des membres du conseil d'administration ne devra pas être inférieur à cinq ni supérieur à quinze. [...]

**Art 47 :** La durée d'appartenance au conseil d'administration est de trois ans, sauf pour le premier conseil ; le renouvellement du tiers des membres a lieu chaque année par tirage au sort.

Les personnes dont la qualité de membre prend fin peuvent être réélues.

**Art. 48 :** Le ministre des Affaires sociales peut nommer au conseil d'administration des représentants du ministère et des instances administratives concernées pourvu que leur nombre ne dépasse pas la moitié du total des membres du conseil. Les dispositions des deux articles précédents ne s'appliquent pas à ces derniers.

**Art. 49 :** Il est interdit de siéger au conseil d'administration de plus d'une association travaillant dans le même domaine, sauf autorisation de l'administration compétente.

**Art. 50 :** Nul salarié d'une association ne peut siéger à son conseil d'administration. [...]

**Art. 53 :** L'administration compétente peut demander la réunion du conseil d'administration si nécessaire. L'administration compétente précise par lettre recommandée les sujets qu'elle juge bon de soumettre au conseil d'administration, celui-ci ayant à charge de les examiner à la date fixée par l'administration ou dans un délai d'un mois maximum à compter de la date de la notification.

**Art. 54 :** Une copie des procès-verbaux de séance et des décisions qui y ont été prises devra être adressée à l'administration et la fédération compétentes dans un délai d'une semaine à compter de la tenue de la réunion.

**Art. 55 :** L'administration compétente doit être informée des noms des candidats aux conseils d'administration des associations d'intérêt général et d'aide sociale, ceci dans un délai de trente jours minimum avant la tenue des élections.

L'administration compétente peut écarter toute candidature. En l'absence de toute notification de rejet adressée à l'association sept jours avant la tenue des élections, les candidatures sont considérées comme acceptées. L'administration peut également déléguer une personne pour assister aux élections afin de s'assurer qu'elles se déroulent conformément aux statuts de l'association. Elle peut en outre annuler les élections par décision justifiée dans un délai de quinze jours à compter de la réception de procès-verbal s'il s'avère que celles-ci ne se sont pas déroulées conformément aux statuts de l'association et à la loi.

#### Chapitre quatre : La dissolution d'une association

**Art. 57 :** L'association peut être dissoute par décision justifiée du ministre des Affaires sociale après consultation de la fédération compétente, dans les cas suivants :

- 1) Si a été prouvée son incapacité à réaliser les objectifs pour lesquels elle avait été fondée.
- 2) Si elle a disposé de ses fonds d'une manière non conforme aux conditions prescrites pour la réalisation de ses objectifs.
- 3) Si son assemblée générale n'a pas pu se réunir durant deux années successives.
- 4) Si elle a commis une infraction importante à la loi ou si elle a contrevenu à l'ordre public ou aux bonnes moeurs.

L'arrêté de dissolution est adressé à l'association par lettre recommandée avec accusé de réception.

L'association et toute personne concernée peuvent contester la décision de dissolution devant le tribunal administratif, qui est tenu de statuer sur le recours par voie de référé et sans frais.

**Art 58 :** Il est interdit aux membres de l'association dissoute, ainsi qu'à ses administrateurs et salariés, de poursuivre leurs activités ou de disposer de ses biens.

Il est interdit à quiconque de participer à l'activité d'une association après publication de la décision de dissolution au *Journal Officiel*.

**Art. 62 :** Il est interdit aux membres du conseil d'administration dont la responsabilité aurait été prouvée quant aux infractions ayant causé la dissolution de l'association, de se

porter candidats au conseil d'administration de toute autre association, durant une période de cinq ans à compter de l'émission de l'arrêté de dissolution.

## Section deux

### Les associations d'intérêt général

**Art. 63 :** Est considérée d'intérêt général toute association dont le but est de réaliser l'intérêt général et qui est reconnue comme telle par décret du Président de la République.

[...]

**Art. 66 :** Le ministre des Affaires sociales peut charger une association d'intérêt général de diriger les fondations rattachées au ministère ou l'exécution de certains de ses projets ou programmes.

[...]

### Les Fédérations

**Art. 83 :** L'autorité administrative compétente est habilitée à créer des fédérations régionales ou par genre d'activités, dotées de la personnalité morale, regroupant les associations et les fondations privées et dont les assemblées générales se composent de représentants desdits organismes.

Le conseil d'administration de la fédération se compose de représentants de ces associations et fondations et de représentants des autorités administratives compétentes et de toutes autres personnes intéressées par les questions sociales.

Le décret d'application fixe le nombre des membres du conseil d'administration, leur mode de désignation ainsi que les règles d'organisation du travail dans les fédérations et leur financement.

**Art. 84 :** Les fédérations par genre d'activités fonctionnent au niveau de la République et les fédérations régionales au niveau du gouvernorat. [...]

**Art. 85 :** Une fédération générale des associations et fondations privées est créée, dotée de la personnalité morale et son conseil d'administration est formé par décret présidentiel. Ce conseil comprend des représentants des fédérations régionales et par genre d'activité, de l'Union socialiste arabe ainsi que des autorités administratives compétentes et de personnes intéressées par les questions sociales. Le ministre des Affaires sociales a vocation à présider le conseil de la fédération générale. Il édicte sa réglementation interne concernant son mode d'administration et d'organisation du travail.

## Décret présidentiel n° 932 de l'année 1966 portant décret d'application de la loi sur les associations et fondations privées

**Art. 1 :** Les principaux domaines d'activité des associations et fondations privées sont fixés de la manière suivante :

- 1) Assistance à l'enfance et à la maternité.
- 2) Assistance à la famille.
- 3) Aides sociales.
- 4) Assistance à la vieillesse.
- 5) Assistance à certains cas sociaux et aux handicapés.
- 6) Services culturels, scientifiques et religieux.
- 7) Développement des sociétés locales.
- 8) Domaine de la gestion et de l'organisation.
- 9) Domaine de l'aide aux prisonniers.
- 10) Domaine du contrôle des naissances.
- 11) Domaine des relations entre le peuple de la RAU et les peuples amis.
- 12) Domaine des retraités.

Le ministre des Waqfs et des Affaires sociales peut décider d'ajouter par arrêté un nouveau domaine d'activité aux associations et fondations privées.

L'association ne peut œuvrer dans plus d'un domaine principal parmi les domaines précités, sauf après consultation de la fédération concernée et accord du conseil du gouvernement. [...]

**Art. 4 :** Les directions des Affaires sociales doivent envoyer une copie des formulaires de demandes de publication des associations ou de publication de la modification de leurs statuts, à la direction de la Sûreté, à la fédération concernée et aux instances administratives compétentes rattachées aux ministères concernés dans le domaine du service couvert par chaque association [...].

## NOTES

1. DARWICH Yahia Hasan, octobre/novembre 1989, « L'histoire de l'action sociale bénévole dans la société égyptienne », Congrès arabe pour les organisations non gouvernementales, Le Caire.
2. Ministère des Affaires sociales, 1960, *Évaluation des associations et des fondations sociales*.
3. *ibidem*, pp. 15, 16.
4. Ministère des Affaires sociales, février 1990, *Évaluation des efforts bénévoles en Égypte*, p. 5.
5. *op. cit.* p. 6.
6. 'UWAYS Sayyid, *L'histoire que je porte sur mon dos*, Le Caire, CEDEJ, p. 189 à 190.
7. AZZAM Bey 'Abd Al-Rahman, avril 1940, « Le ministère des Affaires sociales. Ses objectifs, ses moyens et son plan d'action », in *Revue des Affaires Sociales*.
8. 'UWAYS Sayyid, *op. cit.* p. 199 à 200.
9. AL-MARAGHI Abu Al-Wafa, juin 1942, « Les associations religieuses et leur impact en Égypte », in *Revue des Affaires Sociales*.
10. *Journal Officiel égyptien*.
11. Ministère des Affaires sociales, 1960, *Évaluation des associations et des fondations sociales*, p. 18 à 20.
12. *ibidem*.
13. Note explicative à la loi n° 32 de 1964, Imprimerie officielle 1989.

14. SALIM Amîr, février 1990, « Les droits de l'homme en Égypte, droit à la vie... droit d'association », Deuxième rencontre de réflexion organisée par l'Organisation égyptienne des Droits de l'Homme.
  15. Ministère des Affaires sociales, 1967, *Étude d'évaluation des associations et des fondations privées*.
  16. Organisation égyptienne des Droits de l'Homme (en voie de constitution) : *La situation des droits de l'homme en Égypte*, Rapport annuel 1990, p. 58 à 59.
  17. LEGENDRE Pierre, 1968, *Histoire de l'Administration de 1750 à nos jours*, PUF, Thémis, Paris. ELLUL Jacques, *Histoire des Institutions*, PUF, Thémis, Paris, Tomes 1, 2, 3, 4. ALLIOT Michel, 1981, « L'individu face au pouvoir. Regards sur l'Afrique, retour sur l'Occident », Communication au Congrès de la Société Jean Bodin, 4-8 mai, Delphes.
  18. ALLIOT Michel, *ibidem*.
  19. Ministère des Affaires sociales/Fondation Ford, 1990, *Les causes du succès et de l'échec des associations volontaires en Égypte*.
  20. KEPEL Gilles, 1984, *Le Prophète et Pharaon. Les mouvements islamistes dans l'Égypte contemporaine*, Paris, La Découverte. Les Frères musulmans, après avoir soutenu le coup d'État de 1952, ont refusé l'offre des Officiers libres de participer au gouvernement. La dissolution de tous les partis politiques en 1953 n'a pas touché l'organisation des Frères musulmans, qui étaient constitués en association et surtout représentaient la plus grande force populaire organisée de l'Égypte de cette période. Leurs relations avec le régime nassérien se sont détériorées à partir de 1954 avec la dissolution de leur association et la répression qui s'est abattue sur eux cette année-là puis en 1966. Il semble probable que les activités des Frères musulmans, durant cette période, s'effectuaient notamment avec l'aide du réseau associatif.
  21. *Les causes du succès et de l'échec... op. cit.*
- 

## INDEX

**Mots-clés** : associations, droit, religion

## AUTEUR

SARAH BEN NÉFISSA-PARIS

Orstom